

巴州水利工程建设与运行管理体制研究

刘全明

巴州水利综合服务中心 新疆巴州 841000

摘要:通过对新疆巴音郭楞蒙古自治州水利工程在实际建设及工程运行管理机制的调查,对管理体制中各类存问题进行了分析、归类及梳理;并针对存在的问题,提出对应的解决措施和建议;对水管体制改革及未来发展思路进行探究。

关键词:巴州;建设与运行;管理体制

Study on construction and Operation Management System of Water Conservancy Project in Bazhou

Quanming Liu

Bazhou Water Conservancy Comprehensive Service Center xinjiang bazhou 841000

Abstract: Through the investigation of the actual construction and project operation management mechanism of Xinjiang Bayingolin Mongolian Autonomous Prefecture water conservancy project, this paper analyzes, classifies, and sorts out various problems in the management system. In view of the existing problems, this paper puts forward corresponding solutions and suggestions and probes into the water pipe system reform and future development ideas.

Keywords: Bazhou; construction and operation; management system

一、基本情况

巴州现有地方农业灌溉水库5座,总库容1.77亿立方米,总控制灌溉面积63.3万亩;投入运行水电站3座(开一孔河),总库容1.62亿立方米;建成重点引水枢纽和渠首14座,分水闸1座,大型泵站2座,隔堤1座,堤防总长692公里(含环湖堤),永久性堤防占已建堤防的3.28%。州域内主要河流已完成了各类防洪规划、中小河流近期治理规划、山洪灾害预警、防治规划、中小型水库预警建设规划、抗旱规划的编制工作,重点河流及沿河城镇段的防洪标准,达到10—30年一遇($P=10\%—3.3\%$)防洪标准。

具体措施方面:在水旱灾害防御工作上,始终以改善民生为主旨;加快由单一的洪水控制向多元化的疏导结合洪水管理方式转变,由单方面的农业应急抗旱向统筹城镇一体化、美化人居环境以及生态和谐发展的全方位抗旱模式转变。一是健全组织机构。州、县两级人民政府建立健全了以州长、县长等行政首长为核心的水旱灾害防治责任体系,并在近年来遭受洪水、干旱影响严重的县市和区域,建立了由乡镇、村落以及社区组成的

基层水旱灾害防御组织,并由基层组织在实际抵御灾害工作中,发挥主要作用。二是完善建立水旱灾害防御物资储备制度。积极筹措防汛抗旱资金,州财政每年列支50万元,水费安排600万元,用于防汛物资采购。城市防汛工程维修费用从州、县水费中列支解决。三是强化预警预报。建立报讯站点7个,及时对各类水旱灾害的信息进行收集、分析并预报。同时健全了水旱灾害相关信息报送、发布管理制度,并做好各类敏感信息发布及舆论影响的引导工作。四是强化应急管理。坚持“电调服从水调,发电服从灌溉”,对主要河流水库,每年5月前修订完成各类防洪、抢险、应急预案,并依据实际情况进行修订;强化应急管理中信息预警预报、调度指挥、应急抢险救灾及灾后重建恢复等各个环节,提高预案的可操作性、实用性和针对性。

二、存在的问题

1. 防汛抗旱减灾工程和应急能力建设薄弱

近年来我州通过各类内陆河流治理、中小河流治理、应急抗旱机井等工程的实施,整体防汛抗旱能力有较大的提高,但与水旱灾害防御的水平及现状所面临的洪水、

干旱形势,以及规划建设的各项任务相比,仍存在诸多的不足,暴露出诸多的薄弱环节。一是州域内大多数河流防洪能力较弱,水库病险问题和城市防洪排涝问题突出,抗旱基础薄弱。二是监测和预警能力偏低,各类土壤墒情监测站点、水雨情测报站点、报讯站点数量严重不足,且数据点稀少;水旱灾害监测预防体系基本未成体系,对于旱情的监测、评估以及分析、预测能力不足。三是各类规划、建设项目的洪水影响评估、评价机制不健全,各类河湖岸线规划、防洪规划中确定的保护区、保留区内,管理力度不足。各类防洪抢险、应急抗旱的服务队伍数量少、规模小、装备差、能力弱。州、县两级财力有限,每年只能安排少量资金用于防汛物资采购和重点工程修复。四是水旱灾害防御能力与全面提升、加强应急管理的要求不匹配,各类管理制度不完善、体制不健全、编制不到位,专业技术人员力量薄弱。

2.水能规划、开发、建设管理体制机制改革进度缓慢

目前,全州对开一孔河、迪那河、车尔臣河、清水河、若羌河等编制了流域规划,但各类专项水能规划、水功能、水质保护规划等编制工作未开展。

3.水利职业教育和水利基层科技服务体系不完善

多年以来,巴州水利局坚持学历教育与职业培训并重,把培养实用型、技术型人才作为水利行业人才培养的重要举措。积极推进职业教育培训工作,营造水利行业人才快速成长的良好环境。一方面,会同教育部门推动水利电大开放教育,不断提升水利基层职工的文化素质和劳动技能。另一方面,拓宽培训途径,增加培训的针对性,不断丰富干部培训内容,不断提高培训人员的理论与实践结合能力。“十三五”期间,全州水利系统共组织科级以上干部参加各类学习培训480余人次,水利系统在职干部职工中专以上文化程度达到90%以上;但水利职业教育和水利基层科技服务体系仍不完善。

4.水利工程运行和维护养护机制不完善

依据巴州水利工程实际特点,区分水利工程性质,分类改革;落实了各类公益性、准公益性性质的水管单位、基层管理站的各项人员工资、工程养护等费用。全州八县一市及州级水管单位的“两费”已得到各级政府批准,总计计列公益性人员基本费用2194.4万元,各类工程维修养护2602.8万元。但有限的经费与实际支出费用相比仍有较大差距,各类工程运行和管理养护机制仍不完善。

三、解决的措施和建议

1.多渠道筹措资金、多部门联动调度、健全补偿机制,加大防汛抗旱减灾工程建设和提高应急能力建设力度

(1)对于公益性防洪工程建设和维护费用,建议一是对于中央支持的公共财政资金,应充分发挥政府在公益性项目建设中的主导作用,同时自治区、自治州及受益县市等地方财政建立健全防洪工程专项资金,并严格落实资金规模。在发挥中央财政资金主导作用的同时,适当加大自治区配套比例。各受益县市从征收的城市建设维护税中,划拨一定的资金比例,专项用于应急防洪及应急水源、备用水源等建设。自治区、自治州及县市财政应优先保证防洪、抗旱等公益性工程的基层水利工程运行管理单位人员经费,各类防洪、抗旱等工程的更新改造、运行管理等费用,要纳入同级财政预算。二是金融支持方面,根据水利工程建设特点和项目性质,可与当地金融机构洽谈,采用由项目法人贷款、政府财政补贴利息的方式,进行建设资金的筹集。对于一些投资数额大、建设周期长但总体效益好的水利工程,可商谈采用政策性中长期贷款方式。三是社会融资方面,积极探索市场融资机制,吸引社会资本和外资参与公益性防洪工程建设。四是国家加大公益性防洪项目投入力度,降低或取消地方配套资金。

(2)建立防洪抗旱统一调度机制,为合理解决用水矛盾,流域内必须有一权威部门对水资源进行统一调度,具体模式可采用以下两种:一是对跨区域河流实行流域管理,由流域机构承担流域的防洪抗旱工作,负责编制防洪抗旱预案,开展防洪抗旱工程项目前期、建设、管理工作,落实防汛抢险物资和抢险资金。二是建立由地方行政首长负责、流域管理机构全力配合的防汛抗旱体系,由地方人民政府制定防洪抗旱预案,组织防汛抢险物资、机械和队伍,流域机构按照预案要求调度水量,地方政府和流域机构共同筹措防洪抗旱资金,争取防洪抗旱项目。

(3)加强河道整治安全管理,由自然资源管理部门会同水行政管理部门,共同核定、划定各类河道岸线、规划控制线等,并划定各类规划保护区、保留区等。对于各类涉河建设项目,严格按照批复的分区及控制线进行分析论证,确保符合河道安全管理的相关要求。

(4)把防汛抗旱减灾建设纳入各级政府公共财政预算优先使用内,逐步建立由政府、社会组织、受益群众等共同投入、共同参与、共同使用的水旱灾害防治投入机制;同时应健全各类应对洪水、干旱等灾害突发事件补偿机制。

2.统筹规划、合理开发,积极推进专项规划编制,落实“电调服从水调”

(1)对于各类水能、水功能、水质等专项规划,按

照统筹规划、合理开发、保护生态、统一管理的原则,严格遵从流域综合规划及区域发展综合相关规划,并应与国民经济发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划及生态环境保护规划等相协调,与防洪规划、供水规划、农业灌溉及生态需水相适应。对于水能资源的开发利用,应严格禁止各类影响、阻碍行洪安全、破坏水生态环境、引起水体污染等开发利用项目的建设。对于水能资源开发利用项目的建设、运行管理,应严格服从水资源统一配置,保证河道上下游各类生产、生活用水、生态基流量及用水安全,坚决服从防洪抗旱统一指挥,既要保证工程安全更要保证公共安全。

(2) 严格落实“电调服从水调”的措施,应用信息技术建设现代化的水量调度管理系统,对重要水利枢纽,水电站、引水涵闸和水文断面进行实时远程监控,实现智能化的科学调水。

3. 完善布局、搭建平台,建立技能培训和继续教育知道,发挥农民用水在协会作用,构建基层科技服务体系

(1) 加强水利职业教育,一是建立和完善布局合理、特色突出、形式多样、开放有序的现代水利职业教育体系,进一步发挥行业主管部门、行业协会和人才开发机构的职能优势,积极搭建交流平台,建立业内协同机制,采取订单式培养模式,实现水利行业人才培养与需求的动态平衡。二是自治区水行政主管部门成立水利高技能人才培训和管理机构,加强与各类培训机构的联系协调,牵头做好水利高技能人才培训工作。三是借助互联网、公众平台及其它媒体等,通过各类在线培训、网络会议等方式,采取多种多样、内容丰富的培训、教育模式,建立水利行业技能培训、专业技术继续教育模块、制度,提供各类资源支持及技术服务。

(2) 充分发挥农民用水者协会的作用,加强对农牧民的教育培训和科技服务,构建基层科技服务体系。州、县建立水利科技推广服务中心(站),确定机构及其编制,保障资金来源,制定出台配套政策,确保服务体系高效运转。

4. 落实养护经费,建立水利基金,自建养护队伍,做好维修养护

(1) 根据定额标准确定维修养护岁修资金规模,按照分级管理、分级负责的原则,将公益性水利工程的维修养护支出纳入本级政府年度预算。各类水利工程维修养护费用,其资金来源主要为地方财政预算、水利建设基金以及受益乡镇、群众自筹。

(2) 根据财政部、国家发改委、水利部制定的《水

利建设基金筹集和使用管理办法》(财综〔2011〕2号),水利基金建议来自两个渠道,一是自地方政府性基金及行政事业性收费收入中提取,二是按照规定自中央对地方成品油价格、税费改革转移支付资金中安排资金,并划入水利建设基金。

(3) 本着集约、高效、有序的原则,为满足当地水利工程养护需要;集中乡镇水管站养护人员,在每个县市组建2—3家养护企业,通过市场竞争实现养护资源的优化配置,自建养护队伍。地州一级根据工程养护量组建若干家养护企业,重点开展对大中型水利工程的养护。

四、水管体制改革及未来发展思路

全州各级水管单位基本完成水管体制改革,完成定编定岗定员,实现了人员平稳过渡。目前水管单位已完成机构改革,维修养护部门按照企业运作模式,实行了对合同管理。同时,积极培育农民用水合作组织建设,加强灌区用水管理。水管体制改革和未来发展思路如下:

1. 关于水管单位出路问题

水管单位必须建立现代企业制度,把水作为产业并运用市场手段进行经营,才能实现自身的可持续发展,重点要抓住三个环节:一是产业化经营。二是企业化管理。三是市场化运作。明确资产所有权和管理主体,优化产权结构、资产经构,在产权、投融资、市场开拓占领等方面打破刚性体制,发挥市场对水资源的配置作用。

2. 关于推进“管养分离”

“管养分离”有利于水利工程管理中市场运作,是一种较为先进的运行管理模式;采用“管养分离”有利于提高工作效率、降低管理成本,且可改善现有工程管理状况,其优越性显著。

3. 关于实行真正意义上的水务一体化管理

推进水务一体化,关键是对水资源实行全过程、全面管理,把防洪、灌溉、供水、排水、水资源保护、节水、排水以及污水处理等并入统一管理,实现对各类用水行为集中统一管理,做到统一责任主体、统一法律法规、统一规划使用、统一组织管理。

参考文献:

[1]刘广军.水利工程建设与运行管理的邮寄结合[J].珠江水运.2019年09期.

[2]日孜丸.浅谈水利工程运行管理现代化与改革措施[J].中国水能及电气化.2018年2月,第8卷第10期.

[3]赵爱莉.我国农村水利工程建设与运行管理体制研究[J].中国农村水利水电.2017年3月.